Niveau(x) d'enseignement: 5 Numéro EDUQ : 8370625
Centre d'intérêt: 230

Fortin, Pierre.

L'aggravation et la concentration du chômage des jeunes au Québec : les faits et les politiques / Pierre Fortin ; [pour le] Groupe de recherche en politiques publiques, Université Laval. -- Québec : Le Groupe, [1983].
33 f. ; 28 cm.

"Communication préparée pour le colloque Politiques de crise ou crise des politiques, tenu à l'Université Laval les 27 et 28 avril 1983".

Cote Dewey: / Cote LC: /

Descripteur(s): *Population étudiante *Diplômé *Abandon scolaire *Marché du travail *Chômage *Accès à l'emploi *Secondaire (Niveau) *Collégial (Niveau)

Au Québec, à compter de la fin des années 1960, les perspectives d'emploi des jeunes se sont considérablement détériorées. Le problème comporte en réalité deux dimensions fondamentales, l'une d'aggravation globale du chômage, l'autre de concentration exceptionnelle du chômage sous forme de chômage de longue durée touchant un groupe assez restreint de jeunes, notamment ceux qui décrochent trop tôt de l'école ou ceux qui proviennent de milieux désavantagés. L'étude s'attache à décrire la situation qui est faite aux jeunes sur le marché du travail, à en rechercher les causes et à proposer des voies de solution.

Les données prises en considération portent sur la période 1966-1982. Elles proviennent pour l'essentiel de l'enquête mensuelle sur la population active qui est réalisée par Statistique Canada.

De 1966 à 1982, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est passé de 6% à 23%. Le taux de chômage réel de ceux qui ont quitté l'école dépasse 30% et atteint 40% pour le groupe des 15-19 ans. Il peut même atteindre les 60% pour ceux qui ne détiennent pas une huitième année. Pour remédier à cette situation, il faudrait recourir à une politique macroéconomique résolument expansionniste; par ailleurs, la création directe d'emplois publics, une stabilisation du salaire minimum, l'adoption de subsides familiaux et une baisse de la taxe sur la masse salariale pourraient se révéler d'un appoint efficace.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

FORTIN, Pierre

"L'aggravation et la concentration du chômage des jeunes au Québec: les faits et les politiques."

E D U Q 837C825

L'AGGRAVATION ET LA CONCENTRATION DU CHOMAGE DES JEUNES AU QUEBEC: LES FAITS ET LES POLITIQUES*

Pierre Fortin

Groupe de recherche en politiques publiques
Université Laval
Ste-Foy, Québec
(418) 656-5038

* Communication préparée pour le colloque Politiques de crise ou crise des politiques, tenu à l'Université Laval les 27 et 28 avril 1983.

Je remercie vivement Jeannine Lamonde et Robert Maheu, du ministère de l'Education du Québec, Normand Thibault, du Bureau de la Statistique du Québec, ainsi que Mesdames Dupuis et Lachapelle et Messieurs Carwardine et Mouelhi, de Statistique Canada, pour leur aide indispensable dans la préparation des données. Je suis aussi redevable au Conseil québécois de la recherche sociale, qui a généreusement subventionné les travaux qui sous-tendent les résultats présentés.

NOTE AU LECTEUR

Une vue d'ensemble du contenu de la communication est présentée dans le résumé de l'analyse des faits qui apparaît aux pages 21 à 24 et le sommaire des recommandations quant aux politiques aux pages 32 et 33.

Au Québec, comme ailleurs en Amérique, les perspectives d'emploi des jeunes se sont considérablement détériorées depuis une vingtaine d'années. Le problème comporte en vérité deux dimensions fondamentales, l'une d'aggravation globale du chômage, l'autre de concentration exceptionnelle du chômage sous forme de chômage de longue durée touchant un groupe assez restreint de jeunes, notamment ceux qui décrochent trop tôt de l'école ou qui proviennent de milieux désavantagés.

L'aggravation globale du chômage des jeunes depuis 1966[1]

Les tableaux 1 et 2 ne laissent aucun doute sur l'aggravation du chômage des jeunes depuis les années 60. En 1966, le taux de chômage global des jeunes de 15 à 24 ans était de 6%; en 1982, il atteignait 23%[1]. Bien que leur nombre ait crû de 16% entre ces deux années repères, les jeunes n'ont détenu, l'année dernière, que 545 000 emplois, soit 3 000 de moins qu'en 1966. Il est vrai que le taux de chômage des adultes de 25 ans ou plus a connu, lui aussi, une augmentation sensible au cours de la période. La hausse du chômage des adultes s'est toutefois avérée bien moins importante que celle qui a éprouvé les jeunes. Pour les adultes, l'emploi, comme la population, était en 1982 de 35% supérieur à son niveau de 1966. Ainsi, depuis 20 ans, la situation des jeunes sur le marché du travail s'est aggravée et en elle-même, et par comparaison à celle des adultes.

Taux officiels et taux réels de chômage

Les perspectives d'emploi des jeunes sont plus sombres encore que ne les traduisent les taux officiels d'emploi et de chômage. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner l'image, consignée au tableau 3, de la situation que nous renvoie l'enquête de Statistique Canada sur la popula-

---

1 Sauf indication contraire, les concepts de chômage, d'emploi, de population active et inactive utilisés ici sont ceux de l'enquête mensuelle sur la population active de Statistique Canada (cat. 71-001). Ils sont rappelés au lecteur dans les notes du tableau 3.

Tableau 1

Evolution des taux de chômage des jeunes et des adultes au Québec en 1966, 1974, 1981 et 1982 (en pourcentage de la population active)

	1966	1974	1981	1982
Jeunes (15 à 24 ans)	6,2	11,2	17,6	23,1
Femmes (25 ans ou plus)	2,7	5,7	9,3	11,6
Hommes (25 ans ou plus)	3,5	4,4	7,2	10,7

Source: Statistique Canada.

Tableau 2

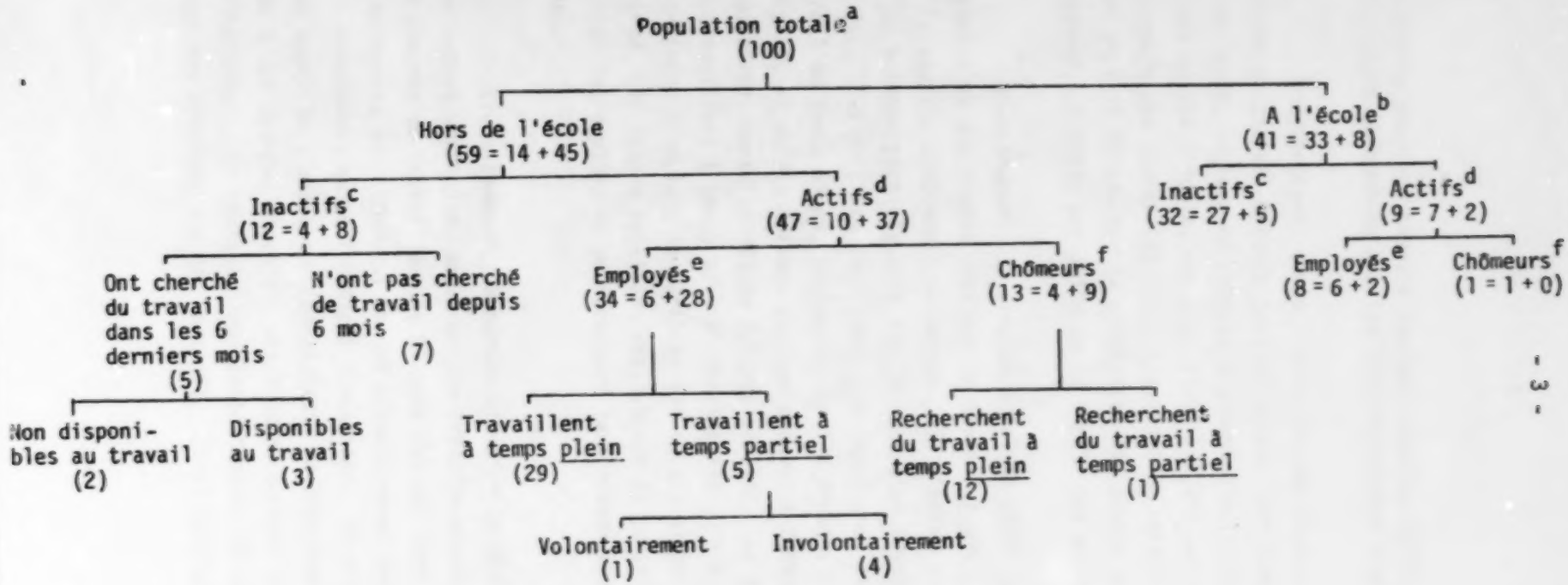
Evolution de la population et de l'emploi des jeunes et des adultes au Québec en 1966, 1974, 1981 et 1982 (1966 = 100)

	1966	1974	1981	1982
Jeunes (15 à 24 ans)				
Population	100	118	119	116
Emploi	100	116	116	99
Adultes (25 ans et plus)				
Population	100	117	134	137
Emploi	100	119	139	135

Source: Statistique Canada.

Tableau 3

Répartition des jeunes Québécois de 15 à 24 ans selon la fréquentation scolaire et le lien au marché du travail, semaine du 5 au 11 décembre 1982



a Les chiffres entre parenthèses sont des pourcentages. Lorsqu'ils sont décomposés en somme de deux termes, le premier terme se rapporte au sous-groupe des jeunes de 15 à 19 ans et le second à celui des jeunes de 20 à 24 ans.

b Fréquentaient l'école à plein temps.

d Etaient employés ou chômeurs. Le taux d'activité est la proportion des actifs dans la population totale.

e Etaient au travail; ou avaient un emploi, mais n'étaient pas au travail pour cause de maladie, d'obligations personnelles, de mauvais temps, de conflit de travail, de vacances, etc.

c N'étaient ni employés, ni chômeurs.

f Etaient sans travail, prêts à travailler, et avaient activement cherché du travail au cours du dernier mois écoulé (sinon, attendaient un rappel par suite d'une mise à pied temporaire, ou devaient accéder à un nouvel emploi dans moins d'un mois). Le taux de chômage est la proportion des chômeurs dans l'ensemble des actifs.

Source: Statistique Canada.

tion active pour une semaine typique récente, celle du 5 au 11 décembre 1982. Trois phénomènes particuliers retiennent l'attention.

Premièrement, comme l'activité des étudiants à plein temps est confinée au travail à temps partiel et que leur taux de chômage n'est que de 14,3%, le taux de chômage vraiment significatif, celui des jeunes qui ont quitté l'école, est plus élevé (27,3%) que le taux de chômage de l'ensemble des jeunes (25,2%). L'estimation serait encore plus élevée si on pouvait déterminer la proportion des jeunes qui sont demeurés ou retournés à l'école par suite de la rareté des emplois.

Deuxièmement, la presque totalité (95%) des jeunes chômeurs qui ne sont plus aux études désirent un travail à plein temps. Il est vrai que lorsqu'ils accèdent à un emploi, 15% d'entre eux se contentent d'un emploi à temps partiel; mais ils le font bien involontairement dans 83% des cas. Ces chiffres confirment que les jeunes partagent l'éthique du travail de leurs aînés, qu'ils désirent s'engager à fond sur le marché de l'emploi, et qu'ils doivent parfois occuper à contrecoeur des emplois temporaires, occasionnels ou à temps partiel. La plupart des jeunes qui travaillent à temps partiel considèrent qu'ils chôment à temps partiel. La création d'emplois temporaires est un pis-aller. Par leur comportement observé, les jeunes rejettent massivement la politique qui viserait à multiplier les emplois en encourageant le fractionnement des emplois à plein temps.

Troisièmement, le nombre officiel de jeunes chômeurs sous-estime leur nombre véritable, parce qu'une fraction appréciable de ceux qui n'ont pas cherché de travail depuis un mois (et qui sont ainsi disqualifiés de la catégorie des chômeurs) en ont effectivement cherché dans l'un des cinq mois précédents et sont prêts à travailler. Il s'agit de jeunes en attente d'un appel de l'employeur (enseignants en disponibilité, travailleurs liés à des agences d'emploi, etc.) ou découragés de leur recherche d'emploi infructueuse. En réalité, leur comportement les rapproche plus des rangs des chômeurs que des inactifs. Ainsi corrigé, le taux de chômage des

jeunes qui ont quitté l'école est de 32,0% plutôt que de 27,3%; pour ceux qui sont âgés de 15 à 19 ans, il dépasse 40%. La correction est conservatrice: plus d'un jeune inactif sur 5 (c'est-à-dire 9% de tous les jeunes de 15 à 24 ans) a déjà connu une rupture d'emploi pour cause de mise à pied ou de licenciement non relié au retour à l'école. Comme l'ont fait remarquer plusieurs auteurs, la frontière entre l'inactivité et le chômage est particulièrement floue pour les jeunes[2]. Elle est aussi fort sensible à l'état de la conjoncture. On peut estimer que de la diminution moyenne de 60 000 (7,5%) du nombre de jeunes dans la population active québécoise de 1981 à 1982, le tiers est associé à la baisse démographique et la moitié environ à la récession[3].

Retenons de ces observations issues de la photographie instantanée du tableau 3 qu'en décembre 1982 le taux de chômage réel des jeunes Québécois de 15 à 24 ans qui avaient quitté l'école était plus près de 35% que du taux officiel global de 25%. Comme le taux corrigé et le taux officiel sont étroitement corrélés, il reste quand même possible d'identifier les causes réelles de la montée progressive du chômage des jeunes en étudiant les sources de l'augmentation du taux officiel de chômage.

La raréfaction généralisée des emplois depuis 1966

Le facteur primordial de l'aggravation du chômage des jeunes depuis 1966 a été la raréfaction progressive et généralisée des emplois dans l'ensemble de l'économie. On constate au tableau 1 que l'indicateur le plus fiable de la pénurie globale d'emplois, le taux de chômage des hommes de 25 ans ou plus, a d'abord augmenté d'une unité du sommet conjoncturel de 1966 à celui de 1974, puis de trois unités de 1974 à 1981, et de trois

---

2 Voir Kim B. Clark et Laurence H. Summers, "The dynamics of youth unemployment", dans The Youth Employment Problem: Its Nature, Causes, and Consequences (R.B. Freeman et D.A. Wise, editors), University of Chicago Press, Chicago, 1982; et A. Hasan et P. DeBroucker, "Duration and concentration of unemployment", Revue canadienne d'économique, novembre 1982, pp. 735-756.

3 De 1961 à 1982, chaque augmentation du taux de chômage des hommes de 25 ans et plus d'une unité de pourcentage a entraîné une baisse du même ordre de grandeur du taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans. Les estimations statistiques pertinentes à cette question et à celles qui suivront sont disponibles sur demande.

unités supplémentaires de 1981 à 1982. Si la hausse du chômage des hommes adultes fut assez légère de 1966 à 1974 – et en partie induite par la générosité accrue du régime canadien d'assurance-chômage à partir de 1971, les six unités d'augmentation du taux de 1974 à 1982 traduisent un relâchement général et prolongé de la demande globale de biens et de services dans notre économie par rapport à notre capacité d'en produire.

L'explication est facile à trouver. Par suite, principalement, de l'explosion des prix des aliments et du pétrole sur les marchés mondiaux entre 1972 et 1974, puis à nouveau entre 1978 et 1980, le taux d'inflation au Canada a connu une double poussée, jusqu'à 15% en 1974 et jusqu'à 13% en 1981. Réagissant à la pression d'une opinion publique qui abhorrait l'inflation, le gouvernement canadien a consciemment encouragé le refroidissement de l'économie à partir de 1975, afin de convaincre travailleurs et entreprises de modérer les augmentations de salaires et de prix. La lutte canadienne contre l'inflation a peu à peu porté fruit jusqu'en 1979. Cette année-là, la seconde secousse pétrolière internationale, en provoquant la seconde hausse de l'inflation, a convaincu les autorités monétaires américaines et canadiennes de donner le coup de grâce à l'inflation en portant les taux d'intérêt à des niveaux sans précédent. Le traitement-choc remplaçait donc l'approche plus graduelle de 1975 à 1979. Deux récessions s'ensuivirent, l'une, très brève, au printemps 1980 et l'autre, profonde et prolongée, de l'été 1981 à l'automne 1982. L'inflation est maintenant en borne voie de s'estomper, mais au prix d'une raréfaction incessante de l'emploi, très graduelle de 1974 à 1981 et très brutale de 1981 à 1982.

<u>La vulnérabilité particulière de l'emploi des jeunes</u>

Or, le monde du travail est ainsi organisé que ce sont toujours les salariés possédant le moins de qualifications, d'expérience ou de séniorité pure, donc tout particulièrement les jeunes, qui subissent la majeure partie du ralentissement de l'embauche, des mises à pied et des

licenciements. Le tableau 4, qui compare la situation de l'emploi des quatre grands groupes démographiques entre le sommet d'août 1981 et le creux d'août 1982, traduit très précisément cette réalité. Tandis que le nombre d'emplois par 1 000 personnes diminuait de 7,1% et de 4,3%, respectivement, pour les hommes et les femmes adultes, il baissait de 20,2% et de 14,1%, respectivement, pour les jeunes hommes et les jeunes femmes. Le quart des travailleurs, les jeunes, ont supporté 60% des pertes d'emplois pendant la grande récession de 1981-1982.

Il ne s'agit que d'un exemple. En général, après avoir tenu compte de multiples facteurs qui influent sur le taux de chômage des jeunes, il ressort de l'analyse empirique de la période de 1961 à 1982 que les variations du taux de chômage des hommes adultes ont entraîné des variations environ deux fois et demie plus grandes du taux de chômage des jeunes hommes et environ une fois et demie plus grandes du taux de chômage des jeunes femmes, la différence statistique entre les deux sexes provenant surtout d'une propension plus élevée des jeunes femmes à cesser de chercher du travail lorsque l'emploi se raréfie et à réintégrer la population active lorsqu'il se raffermit.

Ces estimations permettent de déterminer l'importance approximative de la pénurie globale croissante de l'emploi comme source de l'aggravation du chômage des jeunes depuis vingt ans. Les résultats apparaissent au tableau 5. Ils révèlent que la raréfaction progressive et généralisée des emplois dans l'économie depuis 1966 (et surtout depuis 1974) explique la hausse du taux de chômage des jeunes dans une proportion de près de 90% pour les jeunes hommes et de près de 60% pour les jeunes femmes. Ainsi, les trois quarts de l'augmentation de 6 à 23% du taux de chômage moyen de l'ensemble des jeunes depuis 1966, soit environ 13 unités sur 17, proviennent de la détérioration générale de l'économie, alliée à la vulnérabilité beaucoup plus forte des jeunes que des adultes à tout relâchement des perspectives globales de l'emploi. Depuis 1974, c'est la presque totalité de la hausse du chômage des jeunes qui est attribuable à la mauvaise conjoncture économique. Si 1982 avait reproduit la conjoncture de 1974, le

Tableau 4

Nombre d'emplois par 1 000 personnes
selon le groupe d'âge et le sexe au Québec
en août 1981 et en août 1982

	15 à 24 ans		25 ans ou plus		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Août 1981	667	560	758	399	582
Août 1982	532	481	704	381	530
Diminution (%)	-20,2	-14,1	-7,1	-4,3	-9,0

Source: Statistique Canada.

Tableau 5

Estimations de l'importance de la pénurie globale d'emplois parmi les causes de la hausse du taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans selon le sexe au Québec de 1966 à 1982

Hommes de 15 à 24 ans

Période	Variation du taux de chômage[a] (unités)	Effet de la pénurie croissante de l'emploi[b] (unités)	(en %)	Effet de l'ensemble des autres causes (unités)	(en %)
1966-1974	+ 5,4	+ 1,1	19	+ 4,3	81
1974-1981	+ 5,9	+ 6,8	115	- 0,9	- 15
1981-1982	+ 6,7	+ 7,7	115	- 1,0	- 15
1974-1982	+12,6	+14,5	115	- 1,9	- 15
1966-1982	+18,0	+15,6	87	+ 2,4	13

Femmes de 15 à 24 ans

1966-1974	+ 4,9	+ 0,7	14	+ 4,2	86
1974-1981	+ 7,1	+ 4,0	57	+ 3,1	43
1981-1982	+ 4,2	+ 4,6	109	- 0,4	- 9
1974-1982	+11,3	+ 8,6	77	+ 2,7	23
1966-1982	+16,2	+ 9,3	58	+ 6,9	42

a Les taux de départ (1966) et d'arrivée (1982) sont de 7,4% et 25,4% pour les jeunes hommes et de 4,3% et 20,5% pour les jeunes femmes.

b Mesuré par la sensibilité du taux de chômage des jeunes au taux de chômage des hommes adultes dans un modèle statistique causal tenant simultanément compte de l'évolution du taux d'activité des femmes adultes, de l'importance démographique des jeunes, des caractéristiques du régime d'assurance-chômage, du rapport entre le salaire minimum et le salaire manufacturier moyen, du taux de fréquentation scolaire et du nombre d'enfants de 5 ans et moins par 1,000 femmes âgées de 15 à 24 ans. L'effet retenu pour 1966-1974 est égal à la moitié seulement de l'effet mesuré, la réforme de 1971 de la loi de l'assurance-chômage ayant pu induire une légère augmentation du taux de chômage des hommes adultes.

Source: Estimations de l'auteur.

taux de chômage des jeunes se serait alors établi à 11% plutôt qu'à 23%.

Pas de reprise de l'emploi des jeunes sans reprise générale de l'économie

De la constatation que la pénurie généralisée des emplois est la cause primordiale du chômage des jeunes découlent deux conséquences fondamentales. Premièrement, la très vive sensibilité du chômage des jeunes aux conditions générales de l'économie confirme sans l'ombre d'un doute que la très grande majorité des jeunes chômeurs veulent travailler et sont capables d'un travail productif dans l'économie lorsque des emplois sont disponibles. Deuxièmement, les conditions générales de l'économie dominent tellement toutes les autres sources de variation du chômage des jeunes, qu'elles soient de nature démographique ou législative, qu'il faut en conclure que le retour de l'emploi des jeunes à un niveau plus acceptable passe nécessairement par une reprise vigoureuse de l'ensemble de l'économie québécoise. Chaque augmentation de 1 000 emplois pour les hommes adultes s'accompagne d'une création de 1 500 nouveaux emplois pour les jeunes. Il n'y a pas de politique d'emploi des jeunes plus efficace qu'une politique générale de plein emploi pour tous les travailleurs. Une telle politique doit reposer, notamment, sur une détente durable des taux d'intérêt et des conditions du crédit et sur des déficits budgétaires temporairement accrus à Ottawa et à Québec.

Les facteurs structurels de la situation de l'emploi des jeunes

La raréfaction de l'emploi n'a pas été le seul facteur d'évolution de la situation des jeunes sur le marché du travail. Dans l'ensemble, les autres facteurs, que j'appellerai structurels, ont occasionné une augmentation marquée du taux de chômage des jeunes jusqu'au milieu ou à la fin des années 70, selon qu'il s'agit des hommes ou des femmes. Plus récemment, ils ont cependant contribué à réduire le taux de chômage des jeunes, comme le rapportent les résultats du tableau 5.

Les causes démographiques

Trois facteurs structurels de nature démographique doivent être distingués:

1) L'importance numérique des jeunes dans la population totale de 15 ans et plus, qui est demeurée stable (à 27,5%) de 1966 à 1974 et n'a pu contribuer à la hausse du chômage des jeunes pendant cette période. Cependant, depuis 1974 les jeunes sont devenus relativement moins nombreux et, de ce fait, se sont concurrencés moins les uns les autres. Cela a pu retrancher jusqu'à 2 unités à leur taux de chômage, mais l'estimation demeure imprécise.

2) Le nombre d'enfants de 5 ans ou moins par 1 000 femmes de 15 à 24 ans, qui a sans cesse diminué, passant d'environ 288 en 1966 à 173 en 1982. Un nombre moins élevé d'enfants à charge semble avoir soulevé le taux de chômage des jeunes hommes et atténué celui des jeunes femmes. Dans le cas des premiers, il est possible que l'attachement au marché du travail se soit relâché quelque peu ou que les employeurs se soient moins retenus à mettre à pied ou à licencier des jeunes hommes sans responsabilités familiales. On comprend facilement que le raisonnement puisse être tout à fait inversé dans le cas des jeunes femmes, c'est-à-dire que leur attachement à l'emploi se soit resserré et que les employeurs soient plus empressés à les retenir maintenant qu'autrefois. La chute de la natalité aurait défavorisé l'emploi des jeunes hommes et favorisé celui des jeunes femmes.

3) Le taux de fréquentation scolaire à plein temps, qui a crû régulièrement à tous les niveaux, mais particulièrement pour les jeunes femmes au collège et à l'université. Ce phénomène aurait fait diminuer la population active et l'emploi des jeunes dans des proportions semblables, de sorte que leur taux de chômage n'en aurait pas été modifié.

Ainsi, les tendances démographiques auraient généralement fait diminuer le taux de chômage des jeunes, principalement celui des femmes et surtout depuis 1974.

Les causes législatives

Parmi les facteurs structurels d'origine législative qui paraissent avoir eu une forte incidence sur le marché du travail des jeunes, les deux principaux sont:

1) La loi fédérale de l'assurance-chômage, qui fut l'objet d'une réforme majeure en 1971 et d'amendements successifs jusqu'en 1979. La réforme de 1971 faisait passer de 70% à presque 100% la proportion des travailleurs assurables; augmentait de 60% à 80% le taux de remplacement effectif du salaire net par les prestations d'assurance-chômage dans le cas des petits salariés; et, à partir d'une semaine de prestations par 2 semaines de travail, portait à plus de 4 semaines de prestations par semaine de travail la durée efficace des prestations pour les chômeurs qui y étaient tout juste admissibles. Trois effets de la réforme ont pu s'ensuivre. Premièrement, les chômeurs étaient sans doute incités à prolonger la durée de leur chômage et de leur recherche d'emploi par des prestations qui comblaient une plus grande fraction de leur manque à gagner. Deuxièmement, les employeurs pouvaient subir moins de pression sociale contre les licenciements et risquaient moins de perdre leurs travailleurs mis temporairement à pied au profit d'entreprises concurrentes. Troisièmement, l'amélioration du régime rendait plus attrayante la participation au marché du travail et incitait à joindre les rangs de la population active, ou à éviter de s'en retirer, des personnes qui seraient demeurées ou devenues inactives. L'analyse statistique révèle en fait que le nombre de jeunes actifs a pu s'en trouver accru de 5% à partir de 1972. La direction de l'effet induit sur le taux de chômage d'ensemble des jeunes pouvait être favorable ou défavorable selon que le taux de chômage de ces nouveaux actifs était inférieur ou supérieur à celui des jeunes qui se seraient trouvés dans la population active en l'absence de la réforme. Quoi qu'il en soit, l'ensemble des trois effets paraît avoir provoqué une augmentation nette de plus de 1,5 unité du taux de chômage des jeunes et tout particulièrement des jeunes femmes (plus de 3 unités). Les restrictions imposées à la loi ont par la suite atténué légèrement l'augmentation induite du taux de chômage des jeunes.

2) Le niveau relatif du salaire minimum, qui s'est établi à 43% du salaire manufacturier moyen en 1966, à 50% en 1971, à 55% en 1975, et est revenu depuis lors à son point de départ. L'augmentation relative du salaire minimum de 1966 à 1975 a réduit l'emploi des jeunes et paraît avoir gonflé leur taux d'activité, et de là leur taux de chômage. La mesure statistique de ces effets manque cependant encore de précision. Ce qui est certain, c'est que le renversement de la politique du salaire minimum à partir de 1978 les a supprimés.

Il ressort assez clairement de l'analyse qui précède que la réforme de la loi de l'assurance-chômage et la hausse relative du salaire minimum ont dominé l'augmentation structurelle du taux de chômage des jeunes de 1966 à 1974, et que la réorientation de ces politiques, ainsi que l'amélioration stratégique de la situation démographique des jeunes, ont par la suite atténué la poussée de leur taux de chômage, mais sans la renverser. La hausse structurelle très importante du taux de chômage des jeunes femmes par comparaison à celle qu'a subi le taux de chômage des jeunes hommes demeure cependant en partie un mystère que l'économie et la démographie n'ont pu encore seules résoudre.

Les conséquences économiques et sociales de l'aggravation du chômage des jeunes

La détérioration de la situation des jeunes sur le marché du travail depuis 1966, et particulièrement depuis 1974, entraîne des conséquences économiques et sociales graves.

Sur le plan économique, chaque personne sous-utilisée par l'entreprise, confinée involontairement au temps partiel, ou réduite au chômage officiel ou déguisé perd un revenu qui ne peut plus être récupéré. Les prestations d'assurance-chômage adoucissent, le cas échéant, la condition du chômeur, mais elles ne sont rendues possibles que par la réduction du revenu des contribuables qui demeurent au travail et versent les cotisations ou les impôts à la caisse d'assurance-chômage. Que le taux de chômage québécois soit aujourd'hui de 14% plutôt que de 7% comme en 1974 coûte au

bas mot 10 milliards $ par année en revenus ainsi évaporés, dont 4 milliards $ environ sont attribuables au chômage des jeunes eux-mêmes.

La gravité financière du chômage des jeunes est accentuée par leur admissibilité moins fréquente et moins prolongée que les adultes aux prestations d'assurance-chômage, parce que la durée de leurs emplois est plus courte, que les jeunes subissent souvent plusieurs périodes de chômage par année, que 20 semaines de travail assurables plutôt que la norme de 10 sont exigées pour le droit aux prestations après un premier emploi, et que l'aide sociale est beaucoup moins généreuse pour eux que pour les adultes de 30 ans ou plus. Par contre, une très forte proportion des jeunes chômeurs peuvent vivre chez leurs parents, ont des conjoints au travail et n'ont pas d'enfants. Le partage familial est pour eux un appoint souvent nécessaire aux prestations sociales.

Le coût du chômage des jeunes se projette aussi dans l'avenir. Des études longitudinales américaines ont récemment démontré qu'à niveau d'éducation, rendement académique, motivation et autres caractéristiques personnelles données, une mauvaise expérience de travail (chômage, bas salaire, etc.) aujourd'hui n'entraînait pas en elle-même une mauvaise expérience demain ou dans les années qui suivent. Cependant, le retard encouru dans l'acquisition de qualifications et d'expérience par suite d'un chômage prolongé ou répété pouvait abaisser sensiblement le profil futur du salaire et des autres conditions de travail — jusqu'à 15% par année de chômage pour les jeunes ayant acquis 13 ans de scolarité ou moins[4].

Sur le plan social, l'aggravation du chômage des jeunes a été associée par un grand nombre de chercheurs à l'augmentation de la prostitution, de la criminalité, de l'usage de l'alcool et des autres drogues, de l'instabilité conjugale, des pathologies physiques et mentales, du taux de suicide, etc.[5] Il est difficile de sous-estimer ces coûts: ensemble,

---

4 David T. Ellwood, "Teenage unemployment: Permanent scars or temporary blemishes?", dans Freeman et Wise, Op. cit.

5 Voir à ce sujet l'excellent résumé de la littérature proposé par Diane Bellemarre et Lise Poulin-Simon, Le plein emploi: pourquoi?, chapitre 4.

l'opinion publique québécoise semble même les considérer encore plus importants que les problèmes financiers directs des chômeurs.[6] Il est aussi utile de souligner l'accentuation du conflit entre générations qu'a engendrée la hausse beaucoup plus importante du chômage des jeunes que des adultes. La création d'un niveau plus élevé de chômage est le moyen que les gouvernements ont choisi pour extirper l'inflation, un problème d'adultes, au détriment de l'emploi, un problème de jeunes. Lorsque le chômage est arrivé, les adultes ont exercé leurs pouvoirs de discrimination, de protection et d'exclusion pour sauvegarder leurs emplois et leurs conditions de travail et reléguer ainsi la plus grande partie du fardeau sur les épaules des jeunes. Des institutions fondamentales comme les corps professionnels et syndicaux et les gouvernements qui les protègent commencent à être vivement contestés par les jeunes pour leurs tendances gérontocratiques. De moins en moins d'adultes échangent et travaillent avec de moins en moins de jeunes. Cette situation est déplorable et dangereuse pour la vitalité de notre société.

La brève durée moyenne du chômage des jeunes

Une objection importante à la gravité de la situation des jeunes sur le marché du travail repose sur la très courte durée moyenne du chômage. En 1982, les jeunes chômeurs québécois identifiés par Statistique Canada ont en moyenne rapporté qu'au moment de l'enquête ils chômaient depuis 4,4 mois. Ce chiffre peut sous-estimer la durée véritable de la période-type de chômage dans la mesure où les périodes échantillonnées ne sont pas encore complétées, ou la surestimer parce que l'échantillon a plus de chance de rater les périodes de chômage courtes. L'analyse empirique des flux d'entrée et de sortie de l'état de chômage a toujours démontré que le second biais domine en fait le premier. La durée moyenne réelle des périodes de chômage complétées par les jeunes au Québec en 1982 serait d'environ 3 mois plutôt que de 4,4 mois. La durée moyenne du chômage pour les adultes est plus longue que pour les jeunes. La durée du chômage croît avec l'âge.

---

6 Bellemarre et Poulin-Simon, Op. cit., pp. 67-71.

Vu sous cet angle, le chômage des jeunes ne paraît pas alarmant. Même si on tient compte que bien des jeunes chôment plusieurs fois par année et que les périodes de pseudo-inactivité qui viennent parfois s'intercaler entre deux périodes de chômage font en réalité partie d'une seule et même expérience de chômage, le résultat central n'est pas modifié: par comparaison aux adultes, les jeunes ne semblent pas éprouver de difficulté exagérée à se trouver des emplois; plusieurs changements d'emplois s'effectuent d'ailleurs sans qu'intervienne de temps chômé. Il est vrai qu'un taux de chômage aussi élevé que 23% ne peut être compatible avec une durée moyenne de chômage aussi courte que 3 mois que si la fréquence moyenne du chômage des jeunes actifs est excessivement élevée (une fois à tous les 13 mois), et la durée moyenne des emplois occupés par les jeunes est excessivement faible (10 mois). C'est d'ailleurs surtout selon cette dimension de mobilité et de roulement élevés que le comportement des jeunes se différencie de celui des adultes. On pourrait cependant arguer qu'il n'y a rien là de vraiment pathologique. Les âges de 15 à 24 ans sont des âges de transition. De l'école au marché du travail. De la vie au foyer parental à la vie autonome. Du célibat au mariage et à la paternité ou à la maternité. Ce sont des âges d'expérimentation où il serait naturel que plusieurs tâtent de multiples emplois avant de se stabiliser. Une bonne partie de ces emplois ne sont d'ailleurs pas des emplois de qualité et conduisent à des abandons. L'absence d'expérience ou de séniorité dans l'emploi — et non pas seulement l'âge en lui-même — rendrait tout aussi naturelle pour les jeunes une fréquence de mises à pied et de licenciements plus élevée que pour les adultes. Passé l'âge de 25 ans, la fréquence du chômage et la durée des emplois se normalisent.

Même si la situation des jeunes s'est gâtée depuis quelques années, il est fort important de souligner que la description qui précède concorde encore avec l'expérience du plus grand nombre. Le problème du chômage chronique n'est pas le problème de la majorité des jeunes. Au contraire, le plus grand nombre d'entre eux ne chômeront jamais ou ne chômeront que pendant des périodes insignifiantes. Le problème du chômage

des jeunes, en plus de son aggravation tendancielle qui lui a fait atteindre des groupes qui en étaient autrefois largement exemptés, c'est plutôt son exceptionnelle concentration parmi certaines catégories qui éprouvent de très grandes difficultés à se trouver du travail, notamment les décrocheurs et les jeunes de milieux désavantagés ou de régions industrielles sans dynamisme.

La concentration du chômage de longue durée

Cette affirmation a été démontrée récemment par plusieurs études.[7] Elle est parfaitement compatible avec le phénomène, rapporté plus haut, de la durée moyenne plutôt courte de la période-type de chômage des jeunes (3 mois). En effet, cette moyenne cache une répartition fort inégale de la durée des périodes de chômage des diverses catégories de jeunes. Un exemple peut aider à clarifier la situation. Supposons que les trois quarts des jeunes actifs restent employés pendant 9 mois et chôment ensuite pendant 1 mois et demi et que l'autre quart travaille pendant 6 mois et chôme pendant 9 mois. Le premier groupe chôme en moyenne 1 mois sur 7: son taux de chômage est de 14%. Le second groupe chôme en moyenne 3 mois sur 5: son taux de chômage est de 60%. Le taux de chômage (pondéré) de l'ensemble est de 25,7%. Cependant, en tout moment, les jeunes du premier groupe ne constituent que 42% des chômeurs (5 sur 12); ceux du second groupe forment le reste (58%, ou 7 sur 12). La durée moyenne du chômage est de 2,9 mois. Sans représenter exactement la situation vécue, une telle description se rapproche beaucoup plus de la réalité que le modèle fictif où la durée moyenne mesurée du chômage représenterait vraiment l'expérience du chômeur-type. Même si la majorité des périodes de chômage sont assez brèves, la plus grande partie du temps chômé provient des périodes de chômage assez longues d'une minorité de jeunes[8].

---

7 Notamment par Clark et Summers, Op. cit. et Hasan et DeBroucker, Op. cit.

8 Clark et Summers, Op. cit., tableau 2.2, ont trouvé que, pendant une année (1974) où le taux de chômage était relativement bas, 75% du temps chômé de manière explicite ou déguisée par les jeunes Américains de 16 à 19 ans hors de l'école l'avait été par les 15% de leur population active qui avaient chômé plus de 6 mois.

Le chômage selon l'âge

Qui sont les groupes de jeunes qui chôment le plus? Il est d'abord évident que le chômage décroît avec l'âge. Parmi ceux qui avaient quitté l'école, les jeunes de 15 à 19 ans avaient en décembre 1982 un taux de chômage (corrigé pour l'attente et le découragement) de 42%, par comparaison à 29% pour les jeunes de 20 à 24 ans. Par la suite, le taux de chômage diminuait à 18% pour les adultes de 25 à 34 ans et à 12% pour les adultes de 35 ans ou plus. Il faut noter que la récession de 1981-1982 a été si prononcée que la hausse du chômage des jeunes débordé de manière appréciable dans le groupe âgé de 25 à 34 ans. Ceux-ci constituaient en décembre 1982 38% des adultes actifs, mais 50% des chômeurs adultes. Les règles de l'expérience ou de la séniorité pure sont impitoyables.

Le chômage selon le niveau de scolarité atteint

Le tableau 6 établit la relation inverse entre le niveau du chômage et le niveau de scolarité atteint. La situation est particulièrement pénible pour les jeunes dont l'instruction ne dépasse pas la huitième année et qui sont surtout des décrocheurs. Leur détresse est extrême, non seulement en raison d'un taux de chômage officiel très élevé, mais aussi d'un taux d'inactivité tout à fait anormal. Parmi les jeunes qui ont quitté les études, les décrocheurs qui n'ont pas plus de 8 années de scolarité formaient en 1982 13% de la population, mais 35% des inactifs officiels. Ainsi, les décrocheurs sont disproportionnellement représentés parmi les travailleurs découragés ou en attente. Il s'ensuit qu'en décembre 1982 leur taux de chômage réel atteignait presque 60%.

Le tableau 7 montre aussi que la chute de l'activité économique de 1977 à 1982 a sauvagement attaqué l'emploi de ces jeunes très vulnérables. Il a baissé de près de 30%. Ils sont les derniers dans la file d'attente de l'emploi et les premiers frappés par sa raréfaction. Au total, il existe près de 90 000 jeunes Québécois très faiblement scolarisés

Tableau 6

Taux de chômage moyen
par niveau de scolarité atteint et par
groupe d'âge au Québec en 1982
(en pourcentage de la population active)

Niveau de scolarité	15 à 24 ans	25 ans ou plus
8 années ou moins	38,9	13,6
De 9 à 11 années	24,4	12,0
Etudes postsecondaires partielles	19,8	8,5
Diplôme postsecondaire	16,2	8,4
Diplôme universitaire	13,6[a]	5,8
Total	23,2	10,9

[a] La faible taille de l'échantillon rend cette estimation très imprécise.

Source: Statistique Canada (compilation spéciale).

Tableau 7

Emploi par 1 000 personnes par
niveau de scolarité atteint au
Québec en 1977 et en 1982

Niveau de scolarité	1977	1982	Baisse (%)
8 années ou moins	348	253	27,3
De 9 à 11 années	468	438	6,4
Etudes postsecondaires partielles	503	470	6,6
Diplôme postsecondaire	654	596	8,9
Diplôme universitaire	704	679	3,6
Total	488	455	6,7

Source: Statistique Canada (compilation spéciale).

qui présentent ainsi un très grave problème d'économie et de société et qui sont disproportionnellement représentés dans les milieux désavantagés des villes et dans les régions industrielles défavorisées. Leur situation d'emploi ne s'améliorera pas demain avec l'âge autant que l'indique le sort beaucoup plus favorable qui est réservé aujourd'hui aux adultes de même niveau d'instruction (taux de chômage: 13,6% en 1982), tout simplement parce que les jeunes faiblement scolarisés d'aujourd'hui s'écartent beaucoup plus qu'eux du niveau moyen de scolarité atteint par leur génération.

Le chômage des instruits

A l'autre bout du spectre éducatif, les jeunes diplômés universitaires se caractérisaient en 1982 par un très haut taux d'activité (près de 80%) et un très bas taux de chômage (13 ou 14%) comparatifs. Même si, depuis 1977, les perspectives d'emploi sont moins reluisantes pour eux comme pour tous les jeunes, il est encore plus important de souligner qu'ils ont subi une baisse beaucoup moins prononcée de l'emploi par 1 000 personnes (3,6%) que les jeunes qui n'ont pas atteint leur niveau de scolarité. Ainsi, l'image dégagée par les tableaux 6 et 7 fait éclater le mythe du chômage des instruits. L'instruction améliore et stabilise les chances d'occuper un emploi. Le diplôme universitaire est la voie royale de l'entrée sur le marché du travail. Si la récession a touché les diplômés en rendant pour eux les emplois moins nombreux, moins intéressants ou moins adaptés à leur formation, cela témoigne de l'ampleur de la récession, et non de l'inutilité des études.

Dans toutes les dimensions de l'emploi, la situation des jeunes qui n'ont pas de diplôme universitaire est incomparablement plus grave. L'appropriation de la parole par les jeunes chômeurs diplômés dans les organes d'information tend parfois à reléguer dans l'oubli les comparaisons nécessaires avec les jeunes moins scolarisés qui n'ont de voix que dans d'obscures statistiques officielles. Malgré l'avis parfois exprimé que le collège et l'université mènent à un cul-de-sac sur le marché du travail, les jeunes, et sans doute leurs parents, demeurent fort heureusement con-

vaincus du lien favorable entre éducation et emploi. De 1977 à 1982, le taux de fréquentation à plein temps de ces institutions a crû de 17% pour les jeunes hommes et de 33% pour les jeunes femmes. Les jeunes savent qu'à l'heure actuelle les emplois sont rares et en profitent pour acquérir en plus grand nombre une formation dont le rendement économique et social s'étalera sur plusieurs décennies. En ce sens, une pièce centrale de la politique d'emploi des jeunes à long terme reste la politique générale de scolarisation des jeunes et d'accès aux études collégiales et universitaires. Elle ne doit surtout pas être relâchée en temps de ralentissement économique, précisément parce que les jeunes ont plus de temps disponible: aussi bien ne pas tout perdre et investir dans notre capital humain pour l'avenir.

Résumé de l'analyse

De 1966 à 1982, le taux de chômage des jeunes est passé de 6% à 23%. Le taux de chômage réel de ceux qui avaient quitté l'école dépassait 30% dans l'ensemble, et 40% pour le groupe d'âge de 15 à 19 ans. Le taux de chômage des jeunes dont le niveau d'instruction ne dépassait pas la huitième année pouvait atteindre 60%.

Le chômage élevé des jeunes est l'un des phénomènes les plus graves de notre époque. La plupart des jeunes abordent le marché de l'emploi avec une éthique du travail aussi élevée que leurs aînés. Lorsqu'ils ont quitté l'école, c'est presque toujours du travail à temps plein qu'ils recherchent et c'est le plus souvent à contrecoeur qu'ils travaillent à temps partiel. Ils veulent des emplois stables, intéressants et à plein temps. Lorsque la conjoncture s'améliore, ils s'empressent d'occuper les nouveaux emplois disponibles. Or, les adultes qui contrôlent le monde du travail sont de moins en moins prêts ou capables de répondre à ces désirs manifestes.

Les conséquences économiques et sociales de pénurie de l'emploi pour les jeunes sont donc d'autant plus importantes que les aspirations des jeunes à cet égard sont très élevées. Au taux officiel de 23%, le chômage des jeunes entraîne une perte annuelle de revenu de 4 milliards $ par année au Québec. L'accès aux prestations sociales est plus difficile

ou moins généreux pour les jeunes et ils doivent souvent dépendre du partage familial. Leur chômage élevé d'aujourd'hui se projette dans l'avenir sous forme d'un abaissement sensible de leur profil futur du salaire et d'autres conditions de travail, parce que leur acquisition de qualifications et d'expérience est retardée. Le chômage des jeunes est une terre fertile pour le développement d'une foule de pathologies physiques et mentales, familiales et sociales. Il accentue le conflit entre générations: ce sont les adultes qui ont créé une grande partie du chômage pour extirper l'inflation et ce sont eux qui font tous les efforts pour reléguer le fardeau du chômage sur les épaules des jeunes. Pendant la récession de 1981-1982, 25% des travailleurs, les jeunes, ont subi 60% des pertes d'emplois.

J'ai analysé jusqu'ici les deux dimensions principales du problème de l'emploi des jeunes: l'aggravation globale du chômage des jeunes depuis 20 ans, d'une part, et la concentration extraordinaire de son niveau et de son augmentation parmi ceux qui décrochent trop vite de l'école, qui proviennent de milieux désavantagés, ou qui vivent dans les régions industrielles sans dynamisme.

L'aggravation globale du chômage des jeunes a suivi, avec une amplitude encore plus marquée, la raréfaction généralisée de l'emploi dans l'économie québécoise et canadienne depuis 1966, mais surtout depuis que la lutte contre l'inflation par "refroidissement" de l'économie a commencé après 1974 et s'est accentuée après 1979. Chaque augmentation d'une unité du taux de chômage des hommes de 25 ans ou plus s'est accompagnée d'une hausse de deux unités du taux de chômage des jeunes. Si 1982 avait reproduit la conjoncture de 1974, le taux de chômage des hommes adultes se serait établi à 4,5% plutôt qu'à 10,5% et celui des jeunes à 11% plutôt qu'à 23%. La pénurie générale de l'emploi domine tellement toutes les autres causes identifiables de la hausse du chômage des jeunes qu'il est impensable que celui-ci redescende à un niveau plus acceptable sans une reprise vigoureuse de l'ensemble de l'économie. Il n'y a pas

de politique d'emploi plus efficace pour les jeunes qu'une politique générale de plein emploi pour tous les travailleurs, qui ramène les taux d'intérêt à des niveaux plus bas et plus stables et augmente temporairement les déficits budgétaires à Washington, à Ottawa et à Québec.

Des facteurs "structurels" de nature démographique ou législative ont aussi influé sur le chômage des jeunes. De 1966 à 1974, le plus grand accès et la plus grande générosité du régime d'assurance-chômage et la surindexation du salaire minimum au salaire moyen ont induit une augmentation du taux de chômage des jeunes d'environ 3 unités. Depuis lors, cependant, la réorientation de ces politiques et le retrait de la marée démographique ont joué exactement dans la direction opposée, mais sans renverser tout à fait la hausse structurelle de 1966 à 1974.

En plus de sa forte aggravation en raison d'une pénurie générale croissante des emplois, le chômage élevé des jeunes possède deux caractéristiques centrales. Premièrement, il se décompose en une fréquence moyenne exceptionnellement élevée (le jeune actif chôme en moyenne une fois tous les 13 mois) et une durée moyenne plus faible (3 mois) que celle des adultes. La plupart des jeunes chôment souvent, mais pas longtemps à chaque fois. Ils n'éprouvent pas plus de difficultés que les adultes à se trouver du travail, mais ils ne gardent pas leur emploi très longtemps (8 mois). L'instabilité de l'emploi des jeunes s'explique en partie par la phase d'expérimentation qui marque les âges de 15 à 24 ans (on ne trouve pas le bon emploi au premier essai), et en partie par leur manque d'expérience et de séniorité qui les place les premiers sur la liste des mises à pied et des licenciements et les derniers sur la liste d'embauche.

Deuxièmement, le chômage des jeunes est fort inégalement réparti parmi les jeunes. Pour les 71% des jeunes de 15 à 19 ans ou les 15% des jeunes de 20 à 24 ans qui fréquentaient l'école à plein temps en décembre 1982, le chômage ne représentait pas un problème social très important, sauf pour ceux qui étaient retournés ou demeurés à l'école en raison même de

la situation de l'emploi, mais qui, de toute façon, s'employaient à améliorer leurs chances futures sur le marché du travail en haussant leur niveau de scolarité. La recherche récente sur le phénomène du chômage a plutôt révélé une concentration très forte du chômage dans les groupes restreints de jeunes qui ont quitté l'école et qui demeurent sans emploi pour de longues périodes parce qu'ils éprouvent de graves difficultés à trouver du travail. Il s'agit surtout de jeunes faiblement scolarisés et provenant de milieux désavantagés, dont le taux de chômage réel atteint 60%. Leur emploi a baissé de 30% entre 1977 et 1982. A l'autre extrême, la situation des jeunes diplômés universitaires est la moins défavorable de toutes; leur emploi a connu la baisse la plus faible (3,6%) entre 1977 et 1982. L'éducation supérieure continue de s'avérer un facteur primordial d'amélioration et de stabilisation des perspectives d'emploi des jeunes. Les instruits chôment peut-être plus qu'auparavant, mais leur situation demeure incomparablement meilleure que celle des autres jeunes. La poursuite des efforts généraux et spéciaux de scolarisation des jeunes et d'accessibilité aux études collégiales et universitaires ne saurait avoir un rendement économique et social plus élevé qu'en cette phase de ralentissement de l'économie où le temps disponible ne pourrait être plus abondant.

La politique d'emploi des jeunes

J'ai tenu à structurer mes propos autour de l'analyse du problème de l'emploi des jeunes plutôt que de passer d'entrée aux interventions rémédiatrices. Une politique intelligente et réfléchie de l'emploi des jeunes doit s'enraciner dans une compréhension claire des causes et des conséquences. Il faut éviter de mettre la charrue avant les boeufs.

Avant tout, l'élément central de la politique d'emploi des jeunes doit être une politique monétaire et budgétaire expansionniste qui accélère la reprise générale de l'économie. Les taux d'intérêt doivent devenir et demeurer plus bas et plus stables et les ministres des finances doivent accepter de réaliser des déficits budgétaires temporairement accrus.

L'emploi des jeunes, et encore plus celui des jeunes chômeurs chroniques, est extraordinairement sensible à la conjoncture économique générale. Jointe à une reprise à l'étranger, une politique macroéconomique d'emploi élevé au Canada et au Québec pourrait faire diminuer le taux de chômage des jeunes d'une dizaine d'unités d'ici la fin de la décennie. Un préalable essentiel à cette éventualité est le maintien du calme sur le front de l'inflation ou, le cas échéant, l'adoption de moyens de lutte contre l'inflation plus respectueux de l'emploi que ceux qui ont été adoptés depuis une dizaine d'années.

Les composantes microéconomiques d'une politique de regénération de l'emploi des jeunes pourraient retrancher quelques unités supplémentaires au taux de chômage des jeunes. Si l'on veut s'attaquer efficacement à la concentration excessive du chômage parmi les jeunes décrocheurs et les jeunes de milieux désavantagés, elles doivent atteindre la répartition de l'emploi aussi bien que son niveau global. Il existe à l'heure actuelle une myriade de lois et de règlements gouvernementaux qui ont une incidence sur l'emploi des jeunes. Il vaut mieux les juger selon quelques grands critères que de les examiner une à une en détail.

L'Etat peut favoriser un niveau plus élevé et une meilleure répartition de l'emploi des jeunes directement en embauchant des jeunes dans l'une ou l'autre de ses émanations institutionnelles (administration publique, organismes, réseaux et gouvernements subventionnés), ou indirectement en incitant l'entreprise à le faire. Dans ce dernier cas, la condition sine qua non d'une hausse de l'emploi est une réduction des coûts d'embauche des jeunes ou une augmentation induite de leur productivité réelle.

La création directe d'emplois publics

Les programmes de création directe d'emplois publics, parapublics ou communautaires pour les jeunes qui sont financés à 100% par les fonds de l'Etat connaissent, depuis une décennie, une vogue certaine. Leur

expansion s'est vivement accélérée depuis deux ans en raison de la grande récession de 1981-1982. Ces programmes sont-ils vraiment des créateurs nets d'emplois? Pour répondre à la question, il faut noter que chaque million de dollars investi par l'Etat dans la création d'emplois est un million de dollars qui ne peut plus être dépensé ailleurs dans l'économie et qui créait lui aussi de l'emploi. Pour une orientation imprimée au budget (impôts, dépenses et déficits totaux fixés) par la politique macroéconomique définie plus haut, l'Etat ne peut donner d'une main que ce qu'il retire de l'autre. Il peut encore y avoir création nette d'emplois, à condition que le salaire moyen versé aux jeunes par le programme soit plus bas que celui qui était attaché aux emplois détruits par le retrait des dépenses qui sert à financer l'opération. On peut remplacer, par exemple, deux emplois d'adultes par trois emplois de jeunes.

Il faut donc être absolument conscient de deux choses. Premièrement, la création nette d'emplois est bien inférieure à la création brute d'emplois. A la limite, le programme peut être réduit à faire jouer les jeunes et les adultes à la chaise musicale. Ainsi, deuxièmement, la modification de la répartition de l'emploi est une conséquence peut-être souhaitable, mais inévitable, du programme. Il est certain que la création directe d'emplois publics peut aller utilement repêcher une partie des chômeurs chroniques parmi lesquels le chômage est surtout concentré. Encore faut-il que les vrais chômeurs chroniques soient identifiés et que les emplois offerts soient intéressants et stables et répondent à des besoins clairs en services publics.

Le problème de l'identification n'est pas facile à résoudre, surtout en période de basse conjoncture, où les jeunes chômeurs sont particulièrement nombreux. Par exemple, en restreignant l'accès à leurs programmes d'emplois (RELAIS, PECEC, etc.) aux prestataires de l'assurance-chômage ou aux bénéficiaires d'aide sociale, les gouvernements du Canada et du Québec fournissent une incitation très puissante aux jeunes à demeurer prestataires jusqu'à l'épuisement des prestations d'assurance-chômage ou à devenir bénéficiaires d'aide sociale jusqu'à ce qu'on leur offre un

emploi public. Ce ne sont pas nécessairement les plus désavantagés qui savent manipuler aussi bien le système. Les sommes supplémentaires ainsi dépensées diminuent les disponibilités des programmes. Un sérieux problème soulevé par les emplois publics est qu'ils sont souvent sotoirement temporaires et sans grand avenir sur le marché du travail. Ils contredisent très souvent les aspirations manifestes des jeunes à des emplois normaux. La forme la plus aberrante d'emplois temporaires est sans contredit celle dont l'objectif est simplement de rendre les jeunes admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Il s'agit là d'un programme de sécurité du revenu, assaisonné à la sauce fédérale-provinciale, et non pas d'un véritable plan de création d'emplois.

La création d'emplois par l'entreprise

L'Etat peut tout aussi bien favoriser l'emploi des jeunes, et particulièrement des jeunes en difficulté, indirectement en créant l'environnement économique qui convaincra l'entreprise d'embaucher plus de jeunes. Or, l'entreprise ne sera prête à le faire que si elle voit réduire son coût d'employer des jeunes, ou diminuer les empêchements réglementaires à le faire, ou si la productivité réelle des jeunes s'améliore. A son tour, le coût d'employer des jeunes est conditionné par le niveau comparatif du salaire versé et par les multiples impôts qui frappent l'emploi et qui sont réunis sous le vocable de taxe sur la masse salariale.

La politique du salaire minimum

Une politique d'emploi des jeunes doit d'abord empêcher le salaire minimum d'être porté à un niveau trop élevé par comparaison au salaire moyen. Toutes les études américaines et canadiennes récentes, sans exception, ont décelé un lien négatif très important entre le salaire minimum et l'emploi des jeunes. Dans bien des cas, le revenu de travail supplémentaire procuré par un salaire minimum plus élevé est complètement supprimé par la baisse annuelle des heures de travail. Le Québec a porté son salaire minimum de 43 à 55% du salaire moyen de 1966 à 1975, mais l'a ramené depuis lors à son niveau initial. Complétée par un supplément

au revenu de travail, la politique récente a regénéré l'emploi perdu au cours des 10 années précédentes. Il faut éviter à l'avenir de reporter le salaire minimum aux niveaux desctucteurs d'emplois qu'on a connus jusqu'en 1978.

La politique de subsides salariaux

Il reste toutefois beaucoup de jeunes que l'entreprise demeure réticente à employer, même en phase de haute conjoncture et même à un niveau relativement bas du salaire minimum. Les jeunes décrocheurs et les jeunes de régions ou de milieux défavorisés sont fort susceptibles d'être ainsi difficiles à employer. La politique naturelle qu'il faut adopter si l'on veut éviter une réduction supplémentaire du salaire minimum et soutenir le revenu de ces jeunes consiste à les identifier et à subventionner directement leur salaire par un bon d'emploi ou une autre forme de subside salarial.

Les subsides salariaux à l'emploi des jeunes sont plus efficaces dans la génération d'emplois que la création directe d'emplois publics, et pour deux raisons. Premièrement, comme l'Etat ne débourse qu'une fraction du salaire versé, les emplois détruits ailleurs dans l'économie par le financement nécessaire du subside sont d'autant moins nombreux. Il est vrai qu'en contrepartie la fraction résiduelle du salaire qui est versée par l'entreprise est, elle aussi, un montant qui aurait autrement été dépensé ailleurs par l'entreprise. Mais, ce qui est nouveau, c'est que l'économie réalisée par l'entreprise sur ses coûts en main-d'oeuvre raffermit sa rentabilité et crée, tout comme dans le cas d'un rapport salaire minimum/salaire moyen plus bas, une incitation supplémentaire à l'expansion de l'emploi qui est absente des programmes d'emplois publics. Ainsi, les subsides salariaux permettent non seulement une redistribution de l'emploi en faveur des jeunes, mais un degré de création nette d'emplois supérieur à celui des programmes d'emplois publics.

Deuxièmement, les subsides salariaux apportent une solution très simple à la nature des biens et des services qui doivent être créés pour répondre aux besoins de la société: ce seront tout simplement ceux que les entreprises fourniront pour répondre à la demande explicite de leurs clients. Les jeunes ont ainsi une chance plus sûre d'obtenir dans l'entreprise une formation adaptée à la fabrication de biens et de services clairement voulus par le marché. L'expérience ainsi acquise est précisément la colle qui fera continuer d'adhérer l'un à l'autre l'employeur et l'employé une fois le subside disparu. La productivité accrue de l'employé permettra alors la pleine rémunération, sans béquille. Le problème du choix des bénéficiaires de bons d'emploi ou de subsides salariaux demeure cependant le même que dans le cas des programmes de création d'emplois publics.

La taxation de l'emploi

Les multiples impôts que doivent verser les entreprises en proportion de leur masse salariale sont des taxes sur l'emploi, des bons d'emploi à l'envers. En augmentant les coûts salariaux des entreprises la taxe sur la masse salaire (TMS) décourage principalement l'embauche des moyens et des petits salariés. Il n'est point besoin de sympathiser avec une philosophie économique particulière pour comprendre que la TMS détruit des emplois. L'Organisation de coopération et de développement économiques a récemment rapporté que la hausse de la TMS est l'une des sources importantes de la paresse de l'emploi dans les pays européens depuis une décennie[9]. Au rythme d'entrée des demandes de hausses de la TMS au cours des trois dernières années (Régime de rentes du Québec, assurance-chômage, santé et sécurité du travail, services de santé, transports urbains, éducation des adultes, etc.), le taux moyen de la TMS sur les moyens et les petits salaires aurait pu augmenter de 13% à 25% au Québec dans un avenir rapproché. Il est fort bienvenu que le ministre

---

9 Organisation de coopération et de développement économiques, Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, juillet 1982.

des Finances du Québec ait récemment annoncé son intention de freiner ces augmentations[10]. Il est souhaitable de penser à financer l'avenir du Régime de rentes du Québec par d'autres moyens que des augmentations de la TMS. Dans un monde en pénurie d'emploi généralisée, une TMS élevée est proprement une absurdité. Afin de regénérer l'emploi, et en particulier celui des jeunes, il faut au contraire trouver les réformes fiscales qui permettent de réduire la TMS.

Les obstacles réglementaires à l'emploi des jeunes

Une autre manière d'améliorer les perspectives d'emploi des jeunes dans l'entreprise serait de diminuer les empêchements réglementaires à l'embauche des jeunes. Par sa loi sur les décrets de conventions collectives, sa loi sur le décret dans l'industrie de la construction, ses multiples règlements d'apprentissage, sa loi sur les professions, etc., le gouvernement du Québec permet aux corps professionnels et syndicaux d'adopter systématiquement des pratiques de discrimination, de protection et d'exclusion à l'endroit des jeunes afin de limiter leur entrée dans les métiers et les professions. Une politique d'emploi des jeunes doit effectuer un nettoyage en règle des obstacles existants et prévenir les embûches supplémentaires créées par les nouvelles lois et les nouveaux réglements, afin d'en supprimer au moins les exagérations les plus flagrantes. Il est tout simplement inacceptable de laisser le monde des adultes se protéger de façon aussi grossière contre la concurrence des jeunes que le font au Québec les groupes de métiers et les professions avec l'aide ouverte du bras législatif et réglementaire de l'Etat.

La poursuite de l'effort de scolarisation

L'entreprise sera, enfin, plus disposée à embaucher les jeunes si, dès l'entrée sur le marché du travail, ceux-ci sont capables de productivité réelle. Les fonctions de l'école sont bien autres qu'économiques, mais elles sont aussi économiques. Le rendement économique et social de

---

10 A cet égard, La Presse signalait récemment qu'une étude de l'OPDQ avait estimé qu'une augmentation de 7 unités de pourcentage de la TMS supprimerait à terme 60 000 emplois au Québec.

l'investissement dans les compétences de base comme la lecture, l'écriture et le calcul à l'école primaire et secondaire est très élevé. Il n'y a aucun doute que l'amélioration plus rapide de la productivité au Québec que dans toute autre région du Canada pendant les années 70 repose en partie sur la très forte augmentation du taux de fréquentation scolaire des enfants québécois pendant les années 60 et sur leur acquisition de ces compétences de base. Le collège et l'université complètent la formation dans des directions à la fois plus générales (l'acquisition de l'autonomie de pensée et d'apprentissage, par exemple) et plus particulières (les métiers et les professions spécialisées). Le lien extraordinairement étroit entre le niveau de scolarité atteint et le taux de chômage des jeunes révèle sans l'ombre d'un doute que les employeurs reconnaissent l'utilité de la formation reçue à l'école pour la productivité du travail en entreprise, dont les facettes sont aussi bien sociales qu'économiques et technologiques.

L'amélioration de la productivité et, partant, du niveau de la richesse individuelle et collective, exige donc que soit poursuivi l'effort de scolarisation des jeunes Québécois sur le plan de la quantité et de la qualité. Pour réparer la concentration excessive du chômage parmi les décrocheurs, il faut investir dans la compréhension et l'atténuation des causes de l'abandon scolaire. Pour rapprocher les jeunes Québécois des métiers plus intellectuels et moins manuels, plus flexibles et moins rigides, de l'avenir, il faut s'efforcer de prolonger leur formation générale et spécialisée au-delà de l'école secondaire, c'est-à-dire au collège et à l'université. Une meilleure productivité des jeunes travailleurs n'améliore pas que leurs chances d'emploi par rapport aux adultes. En réduisant les coûts en main-d'oeuvre de l'entreprise, elle permet une meilleure rentabilité de l'appareil productif et la création nette de nouveaux emplois permanents tout comme l'augmentation durable du niveau général des salaires et des conditions de travail.

Sommaire des recommandations

Je tire des observations qui précèdent un ensemble de 7 propositions pour une politique qui s'attaque à la pénurie générale de l'emploi et à sa concentration parmi les jeunes de régions ou de milieux désavantagés:

1) La pierre angulaire d'une politique d'emploi des jeunes est l'encouragement à donner à la reprise générale de l'emploi au moyen d'une politique macroéconomique résolument expansionniste de taux d'intérêt bas et stables et de déficits budgétaires temporairement accrus. On doit traiter l'inflation par d'autres méthodes que la création de chômage. On pourrait réduire ainsi le taux de chômage des jeunes d'une dizaine d'unités d'ici la fin de la décennie.

2) La création directe d'emplois publics n'est pas très efficace dans la création nette d'emplois, mais elle pourrait constituer un appoint utile pour l'identification et l'embauche de jeunes qui seraient peu susceptibles de se trouver du travail dans l'entreprise et, plus généralement, pour respecter l'équilibre de l'emploi entre le secteur public et le secteur privé. Le défi le plus important est ici la création d'emplois stables et utiles.

3) La stabilisation du salaire minimum au niveau plus raisonnable qu'il a atteint récemment en proportion du salaire moyen est un objectif souhaitable qui permettra de soutenir des emplois plus nombreux et plus stables pour les jeunes en difficulté.

4) Les subsides salariaux, comme le bon d'emploi et les autres programmes de subvention à l'emploi, permettent une plus forte création nette d'emplois que les programmes d'emplois publics, parce qu'ils réduisent les coûts d'emploi des entreprises, encouragent l'acquisition d'expérience utile et fournissent une meilleure chance de permanence dans l'emploi pour les jeunes désavantagés.

5) Toute augmentation de la taxe sur la masse salariale doit être bannie dans les années à venir, parce que la TMS est en réalité une taxe sur l'emploi. Cette taxe devrait, au contraire, être diminuée, puisqu'elle sert à détruire, plutôt qu'à créer, des emplois pour les moyens et les petits salariés, dont notamment les jeunes.

6) Il faut engager une lutte soutenue aux obstacles réglementaires discriminatoires à l'entrée des jeunes dans les métiers et les professions, qui ont été érigés au fil des années par les corps syndicaux et professionnels avec la bénédiction de l'Etat.

7) La scolarisation plus avancée des jeunes doit être poursuivie inlassablement afin de rehausser le niveau moyen des compétences de base et la productivité des jeunes de milieux désavantagés et d'améliorer ainsi leur employabilité. En même temps, à une époque où les habiletés intellectuelles et la flexibilité d'adaptation deviennent plus importantes dans l'économie mondiale, le passage du plus grand nombre de jeunes au collège et à l'université s'impose. Le lien entre éducation, emploi et richesse est trop étroit dans l'histoire récente des pays industrialisés, et du Québec en particulier, pour que l'on puisse se permettre quelque relâchement à cet égard.